

دكتور شمران حمادي

مدرس النظم السياسية
في جامعة بغداد
قسم العلوم السياسية

موجز

النظم السياسية والرسومية

في الشرق الأوسط

١٩٦٤

شركة الطبع والنشر الاحلية ذ.م.م - بغداد - تليفون ٨٢٩٥٩

الفصل الثالث

النظام السياسي

للجمهورية العربية السورية

من الملاحظ بأن النظام السياسي في سوريا تعرض منذ انهيار الدولة العثمانية لحد الآن لتطورات أكثر من التطورات التي تعرضت لها النظم السياسية في باقي دول الشرق الاوسط . وقد عرفت سوريا خلال هذه الفترة ست دساتير . وقبل دراسة النظام السياسي السوري بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ الحالي سنذكر أهم الاحكام التي جاءت بها الدساتير الخمس الاولى (١) .

أولا - دستور عام ١٩٢٠ :

وضع هذا الدستور من قبل المؤتمر السوري العام في الثامن من شهر آذار عام ١٩٢٠ . والمؤتمر المذكور كان بمثابة مجلس نيابي أو برلماني يتألف من ممثلي البلاد السورية بمناطقها الثلاثة الداخلية والساحلية والجنوبية . وتلك المناطق الثلاثة كانت تشمل ما نسميه اليوم سوريا ولبنان والمملكة الاردنية الهاشمية وفلسطين . وقد اخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني الملكي وحصر العرش بسلالة الملك فيصل الاول . ومما يمتاز به هذا الدستور عن باقي دساتير دول الشرق الاوسط بأنه أخذ بنظام شبه فيدرالي ، حيث منح المناطق المذكورة أعلاه قسما كبيرا من اللامركزية والادارية . ومن الملاحظ بأن الاخذ بهذا

(١) راجع نصوص دساتير عام ١٩٢٠ ، ١٩٣٠ ، ١٩٥٠ ، ١٩٥٣ ، المنشورة في وثائق ونصوص دساتير البلاد العربية . من منشورات الجامعة العربية ، معهد الدراسات العربية العالي لعام ١٩٥٥ ، ص ٣-٢٢ ، ص ١٠٣ - ٢١٧ .

الدستور لم يدوم طويلا ، حيث ألغي العمل به في ٢٤ تموز ١٩٢٠ عند احتلال القوات الفرنسية لسوريا وابعاد الأمير فيصل عنها •

ثانيا - دستور عام ١٩٣٠ :

لقد وضع هذا الدستور عام ١٩٢٨ من قبل الجمعية التأسيسية التي تألفت بطريق الانتخابات العامة • الا ان المندوب السامي الفرنسي لم يوافق على نشره وتنفيذه الا سنة ١٩٣٠ وذلك بعد أن اضاف اليه مادة جديدة هي المادة (١٦) وبموجب هذه المادة عطلت جميع المواد المتعلقة بالوحدة السورية ، وتأسس جيش وطني وحق رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء وإقالتهم وعقد المعاهدات والتمثيل الدبلوماسي أي جميع المواد التي تمنح الاستقلال الفعلي لسوريا • لقد أخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني الجمهوري ، وكانت السلطة التشريعية بموجبه تتكون من مجلس واحد يتألف من أعضاء منتخبين من قبل الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر • وقد نص هذا الدستور في المادة «٣٧» منه على وجوب مراعات تمثيل الاقليات الطائفية في انتخاب أعضاء مجلس النواب • أما بالنسبة لرئيس الجمهورية ، فهو ينتخب من قبل مجلس النواب لمدة خمس سنوات بالاقتراع السري وبالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس على أن يكفي بالاغلبية النسبية في دورة الاقتراع الثالث ، اذا لم يحصل احد المرشحين على الاغلبية المطلقة عند الاقتراع الاول والثاني • وبموجب هذا الدستور لا يجوز انتخاب نفس الشخص لرياسة الجمهورية لمرتين متتاليتين • أما فيما يخص اختصاصات كل من السلطين التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما فأنها لا تختلف عن ما تذهب اليه الدساتير التي تأخذ بالنظم البرلمانية بصورة عامة • وقد ظل هذا الدستور نافذا بهذا الشكل حتى عام ١٩٤٣ حيث نالت سوريا استقلالها ، فالغت المادة «١١٦» الأنفة الذكر وطبق الدستور بالشكل الذي وضعته الجمعية التأسيسية عام ١٩٢٨ • ومع ذلك فأن الأخذ بهذا الدستور لم يدوم طويلا ففي آذار عام ١٩٤٩ قام الزعيم حسني الزعيم بأنتقلاب عسكري فعطل النظام الدستوري

وأخذ التقرب في سياسته من مصر والمملكة العربية السعودية بعد أن ظهرت له نوايا العائلة الهاشمية في العراق بضم سوريا إليها • وفي ١٤ آب من نفس العام قام الزعيم سامي الحناوي وهو من الضباط الموالين للعائلة الهاشمية بانقلاب عسكري آخر فقتل الزعيم حسني الزعيم ، ولكن حكمه لم يدم الا عدة أشهر ، ففي ٩ كانون الاول من نفس السنة قام العقيد اديب الشيشكلي بانقلاب ثالث •

ثالثا - دستور عام ١٩٥٠ :

لقد وضع هذا الدستور من قبل الجمعية التأسيسية بعد انتهاء الحكم الاول للعقيد اديب الشيشكلي • وعلى الرغم من أن هذا الدستور أخذ كسابقه بالنظام البرلماني الجمهوري الا أنه يختلف عنه في كثير من النواحي وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة • هذا وان هذا الدستور بالاضافة الى ذلك يمتاز عن الدستور السابق له وعن باقي دساتير الشرق الاوسط من ناحيتين هما :

١ - ان هذا الدستور منح المرأة حق الانتخاب فأخذ بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق السياسية •

٢ - نص هذا الدستور في الفقرة الثالثة من المادة الاولى منه بأن الشعب السوري جزء من الامة العربية • وبهذا فقد اشار ضمنا الى الوحدة العربية وضرورة تحقيقها •

وقد ظل هذا الدستور نافذا فترة قصيرة حيث الغي بالانقلاب الثاني الذي قام به الشيشكلي الا أنه أعيد العمل به في عام ١٩٥٤ بعد سقوط حكم الشيشكلي •

رابعا - دستور عام ١٩٥٣ :

وضع هذا الدستور من قبل المجلس العسكري العالي في الفترة الثانية من حكم الشيشكلي ولعل من أهم ما يمتاز به هذا الدستور ما يأتي :

(١) قرر صراحة العمل على تحقيق الوحدة العربية ، حيث نصت الفقرة الثالثة

من المادة الاولى منه « والشعب السوري جزء من الامة العربية • وعلى الدولة ان تسعى في ظل السيادة والنظام الجمهوري لتحقيق وحدة هذه الامة » •

٢ (منح المرأة بموجب المادة «٤٤» منه حق الترشيح لعضوية مجلس النواب حيث نصت هذه المادة « لكل من يحق له الانتخاب ان يرشح للنيابة اذا كان متعلما ومتما الخامسة والعشرين من عمره ومستوفيا الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب » •

٣ (قرر بأن رئيس الجمهورية ينتخب بواسطة الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد •

٤ (أخذ بالنظام اللامركزي بالنسبة للمحافظات ، فقرر في المادة «١٠١» يؤلف في كل محافظة ينتخب ثلاث أرباعه من قبل الشعب ومن الربع الباقي • هذا وقد قرر الدستور بأن يحدد بقانون مدة مجالس المحافظات وعدد أعضائها وأصول الانتخاب وشروط التعيين •

وقد ظل هذا الدستور نافذا حتى انتهاء حكم الشيشكلي في ٢٧ شباط عام ١٩٥٤ بقيام انقلاب عسكري جديد قام به فئة من الضباط الوطنيين الذين اعادوا النظام البرلماني باعلان دستور عام ١٩٥٠ ولكن لم يدم الاخذ بهذا الدستور للمرة الثانية الا أربعة سنوات ، فالفي في عام ١٩٥٨ باتحاد سوريا ومصر في دولة واحدة هي الجمهورية العربية المتحدة •

خامسا - دستور عام ١٩٥٨ :

وضع هذا الدستور على أثر قيام الجمهورية العربية المتحدة باتحاد مصر وسوريا في دولة واحدة في ٢١ شباط عام ١٩٥٨ • وهو يتميز عن باقي الدساتير الاخرى التي عرفتها سوريا بأنه :

١ - أخذ بنظام أقرب الى النظام الرئاسي منه الى النظام البرلماني الذي أخذت به الدساتير السورية الاخرى • فعلى الرغم من وجود المجالس التنفيذية

المحلية والمركزية الى جانب رئيس الجمهورية الا ان السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الجمهورية ، وكلما تقوم به المجالس التنفيذية وفقا للمادة «٥٨» من الدستور ما هو الا « دراسة وبحث الموضوعات التي تتعلق بالسياسة العامة في الاقليمين » . هذا وأن المادة «٢٧» منه قد بينت بأن الذي يضع السياسة العامة هو رئيس الجمهورية وليس مجلس الوزراء ، وهذا ما هو معروف في النظام الرئاسي . بالإضافة الى ذلك المجلس التنفيذي غير مسؤول سياسيا أمام مجلس الامة مسؤولية تضامنية . وانما كل عضو مسؤول فرديا أمام المجلس وهذا ما يؤكد على عدم وجود مجلس الوزراء على الشكل المعروف به في النظام البرلماني .

٢ - اخذ بالنظام الاتحادي على اعتبار ان الجمهورية العربية المتحدة تتكون من القطرين السوري والمصري . ولهذا نجد بأن الدستور أقر تشكيل مجلسين تنفيذيين أحدهما في القطر السوري والآخر في القطر المصري الى جانب المجلس التنفيذي المركزي ، الذي هو بمثابة مجلس الوزراء بالنسبة للدولة الاتحادية .

٣ - ان هذا الدستور ، هو دستور مؤقت يعمل به حتى الانتهاء من وضع الدستور الدائم للدولة . ولهذا نجد بان السلطة التشريعية تمارس من قبل هيئة مكونة من اعضاء جميعهم معينين من قبل رئيس الجمهورية ، وليسوا منتخبين من قبل الشعب ، على اعتبار أن الدولة الناشئة تمر بفترة انتقالية لا تسمح باجراء انتخابات عامة .

بعد هذا البيان الوجيز لتطور النظام السياسي في سوريا منذ انهيار الدولة العثمانية نتطرق لبحث النظام السياسي الحالي بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ . ولعل من أول ما يمكن ملاحظته على هذا الدستور بأنه كالدستور السابق لعام ١٩٥٨ هو دستور مؤقت وضع من أجل اجتياز فترة انتقالية تنتهي بالانتهاء من وضع الدستور الدائم للدولة . وهذا ما اشارت اليه المادة «٨٠» منه التي تنص « يعمل بهذا الدستور المؤقت لحين اعلان موافقة الشعب على الدستور الدائم » ولهذا السبب نجد بأن الهيئات التي نص هذا الدستور على

تشكيلها لم تتكون عن طريق الانتخاب بسبب الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد والتي لا تسمح بإجراء الانتخابات العامة ولا سيما بالنسبة لانتخاب أعضاء الهيئة التشريعية • وبموجب هذا الدستور هنالك ثلاث هيئات أساسية هي :

أولا - المجلس الوطني لقيادة الثورة :

يتكون هذا المجلس بموجب المادة «٣٣» من الدستور من أعضاء مجلس الثورة السابق الذي تشكل قبل اعلان هذا الدستور من ممثلين عن قطاعات الشعب على أن يحدد هؤلاء الممثلين وكيفية اختيارهم بقانون خاص • ولهذا المجلس مكتب رئاسة يتكون من الرئيس وعدد من الأعضاء يتم اختيارهم من قبل المجلس في أول اجتماع له • وللمجلس ثلاث دورات عادية في السنة تبدأ أولها في شهر تشرين الأول من كل سنة على أن يحدد موعد ابتداء الدورات الأخرى بقرار صادر من المجلس • وبالإضافة إلى الدورات العادية للمجلس أن يعقد دورات استثنائية • أما بناء على طلب مكتب الرئاسة أو بناء على طلب مقدم من قبل ربع أعضاء المجلس • هذا وإن اجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور أكثر من نصف أعضائه • وتتخذ القرارات بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين في الجلسة هذا فيما عدا الأحوال التي ينص الدستور على ضرورة توفر أغلبية خاصة •

ومن أهم الاختصاصات التي يتمتع بها المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب الدستور هي :

- ١ (انتخاب رئيس مجلس الرياسة ونائب الرئيس والأعضاء •
- ٢ (تعديل الدستور المؤقت ووضع مشروع الدستور الدائم •
- ٣ (تحديد عدد الوزارات وتعيين اختصاصاتها •
- ٤ (وضع المنهاج العام لسياسة الدولة وإقرار الخطة المرحلية •
- ٥ (إقرار الميزانية العامة للدولة وفرض الضرائب والغائث والاعفاء منها •
- ٦ (اعلان الحرب وإبرام الصلح •
- ٧ (منح الثقة وحجبها عن الوزارة أو عن أحد الوزراء •

- ٨ (إصدار العفو العام بالأغلبية المطلقة لأعضائه •
 ٩ (اقتراح القوانين وإقرارها •
 ١٠ (مراقبة الوزارة عن طريق توجيه الأسئلة والاستجابات •

ثانياً - مجلس الرئاسة :

يتكون مجلس الرئاسة من رئيس ونائب للرئيس وخمس أعضاء جميعهم معينين من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة • ومن الملاحظ بأن مجلس الرئاسة مسؤول عن جميع أوجه نشاطه أمام مجلس قيادة الثورة • ومع ذلك فإن هذا المجلس يتمتع بنفس الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة في الدول البرلمانية ومن أهم هذه الاختصاصات التي نص عليها الدستور المؤقت ما يأتي :-
 ١ (تعيين الوزراء وإقالتهم من مناصبهم •

٢ (إصدار العفو العام •

٣ (إصدار المراسيم بقوانين أثناء عطلة المجلس الوطني لقيادة الثورة على أن تعرض هذه المراسيم على مجلس قيادة الثورة في أول اجتماع له • وإذا رفض هذا المجلس هذه المراسيم بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه تعتبر ملغية من تاريخ رفضها •

٤ (إبرام المعاهدات التي لا تتعلق بالصلح أو التحالف أو بحقوق السيادة أو بمنح امتياز لشركة أو مؤسسة أجنبية حيث تجب موافقة مجلس قيادة الثورة عليها من أجل نفاذها •

٥ (إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة •

٦ (اقتراح القوانين والمصادقة عليها وإصدارها على شرط أن يتم الإصدار خلال خمس عشر يوماً من تاريخ إقرارها من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة •

٧ (إلغاء وتعديل القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء والوزراء •

ثالثاً - مجلس الوزراء :

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء • ويجوز تعيين نائب

النظم السياسية والدستورية م - ٩ -

أو أكثر لرئيس الوزراء ووزراء دولة ونواب الوزراء • ويشترط في رئيس الوزراء بأن يكون عضواً في مجلس قيادة الثورة • والوزارة تكون مسؤولة بالتضامن أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة عن تنفيذ السياسة العامة ، كما أن كل وزير مسؤول مسؤولية فردية أمامه • ويتولى رئيس الوزراء رئاسة مجلس الوزراء وتنسيق الأعمال بين الوزارات ، كما له وحده حق طرح الثقة بالوزارة أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة •

ويتولى مجلس الوزراء إدارة شؤون الدولة وتوحيد وتنسيق العمل بين الوزارات والمؤسسات والمرافق العامة بالإضافة إلى وضع مشروعات الخطة المرحلية وتنفيذها على ضوء المنهاج العام وصيانة الأمن وسلامة الدولة وحماية حقوق الأفراد • كما تقوم الوزارة بأعداد مشروعات القوانين ومشروع الميزانية العامة ومشروعات الميزانيات الخاصة •

هذه هي أهم الأحكام الخاصة بالنظام السياسي للجمهورية العربية السورية بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ • ومما تجب ملاحظته بأنه على الرغم من انعدام البرلمان المنتخب يمكن القول بأن هذا النظام أشبه بكثير بالنظام البرلماني من حيث العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ••